



*González, Pablo*

## **Los asentamientos populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires : Emergencia y reproducción del territorio en los procesos neoliberales de construcción de ciudad (1980-2010)**

### **Geograficando**

2010, Año 6, No. 6, p. 147-164.

Este documento está disponible para su consulta y descarga en [Memoria Académica](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar), el repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata**, que procura la reunión, el registro, la difusión y la preservación de la producción científico-académica éditada e inédita de los miembros de su comunidad académica. Para más información, visite el sitio

[www.memoria.fahce.unlp.edu.ar](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar)

Esta iniciativa está a cargo de BIBHUMA, la Biblioteca de la Facultad, que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados. Para más información, visite el sitio

[www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar](http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar)

#### *Cita sugerida*

González, P. (2010) *Los asentamientos populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires : Emergencia y reproducción del territorio en los procesos neoliberales de construcción de ciudad (1980-2010)* [En línea]. *Geograficando*, 6(6). Disponible en *Memoria Académica*:

[http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4747/pr.4747.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4747/pr.4747.pdf)

#### **Licenciamiento**

Esta obra está bajo una licencia Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5 Argentina de Creative Commons.

Para ver una copia breve de esta licencia, visite

[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/)

Para ver la licencia completa en código legal, visite

[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/legalcode.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/legalcode)

O envíe una carta a Creative Commons, 559 Nathan Abbott Way, Stanford, California 94305, USA.



## **LOS ASENTAMIENTOS POPULARES EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. EMERGENCIA Y REPRODUCCIÓN DEL TERRITORIO EN LOS PROCESOS NEOLIBERALES DE PRODUCCIÓN DE CIUDAD (1980- 2010)**

Pablo González\*

### **Resumen**

El presente artículo tiene como objetivo presentar algunas líneas argumentativas sobre la territorialidad asumida por los asentamientos populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) como forma distintiva de urbanización informal a lo largo de su historia (1980- 2010).

Se presenta, en primer lugar, una problematización del concepto de territorio, rescatándolo como elemento explicativo de la realidad social urbana.

En segundo lugar, nos preguntarnos por qué surgen los asentamientos populares en la RMBA, y argumentamos la necesidad de considerar las transformaciones de la cuestión social en la Argentina y de las formas de presencia estatal distintivas de la periferia urbana como elementos centrales para comprender la emergencia de lo que llamamos una territorialidad neoliberal excluyente.

Por último, indagamos sobre la dinámica interna de reproducción de los asentamientos: las transformaciones históricas en los actores y la disputa por las relaciones sociales que los definen.

**Palabras clave:** Asentamientos populares, Territorio, Cuestión urbana, Neo-liberalismo

\* CONICET, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)

## **POPULAR SETTLEMENTS IN BUENOS AIRES METROPOLITAN REGION. EMERGENCE AND REPRODUCTION OF THE TERRITORY IN THE CITY'S NEO- LIBERAL PRODUCTION PROCESSES (1980- 2010)**

### **Abstract**

This paper aims at introducing some argumentative lines of work on the territoriality acquired by popular settlements in Buenos Aires Metropolitan Region (BAMR) as a distinctive form of informal urbanization throughout its history (1980- 2010).

First of all, the concept of territory is problematized and rescued as an element that explains the urban social reality. Second, we ask ourselves why popular settlements spring up in the BAMR, and we argue for the need to see both the transformations of Argentina's social aspect and the distinctive ways in which the state is present in the urban periphery as key elements to understand the emergence of what we call excluding Neoliberal territoriality.

Finally, we look into the settlements' internal reproduction dynamics: the actors' historical transformations and the dispute over the social relations that define them.

**Key words:** Popular settlements, Territory, Urban issue, Neoliberalism

### **Introducción**

El presente artículo tiene como objetivo presentar algunas líneas argumentativas sobre la territorialidad asumida por los asentamientos populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) como forma distintiva de urbanización popular a lo largo de su historia (1980- 2010).

Los asentamientos populares<sup>1</sup> surgen en el país a fines de la década del '70 y se caracterizan por estar ubicados sobre terrenos periféricos, y –por lo general– en malas condiciones ambientales (basurales, pajonales, terrenos inundables, etc.), y donde las restricciones reglamentarias impiden a los dueños la posibilidad de explotarlos. En su forma se caracterizan por ser regulares, planificados y amanzanados, pues intentan asimilarse a la cuadrícula de la urbe formal.

Intentaremos argumentar una lógica teórica para la comprensión de su emergencia y sus lógicas de (re) producción.

Se presenta, en primer lugar, una problematización del concepto de territorio, rescatándolo como elemento explicativo de la realidad que intentamos comprender.

Luego proponemos una serie de hipótesis. Por un lado, comprender los asentamientos como la forma más característica (no la única) de hábitat de los sectores populares en la configuración urbana de la etapa neoliberal, resultado de un proceso de exclusión territorial, de pérdida histórica en la lucha de clases de la centralidad urbana de los sectores populares.

Por el otro, planteamos el surgimiento de una territorialidad propia de lo popular, basada en la disputa por las formas de gestión del territorio de diferentes actores locales, surgida de una serie de procesos entre los que se destacan las nuevas formas que adquiere la política pública hacia los pobres urbanos –la estatalidad de la periferia urbana– y las políticas y procesos urbanos en general constituidos en los últimos 30 años.

Nos posicionamos en la consideración de la cuestión urbana que considere los procesos y los sujetos. Esto es, estudiar las prácticas, pero sin perder la estructura urbana en la que se sujetan. Esto es muy importante hoy en día, cuando dominan las descripciones de las cosas pequeñas, más que la explicación de las grandes. Consideramos el territorio –constituido en un verdadero campo crítico sobre todo en la Geografía crítica brasileña– como una oportunidad de pensar la estructura y el cambio, lo micro y lo macro de manera conjunta, sin perder la búsqueda de la explicación de la génesis de los procesos sociales.

## Los abordajes sobre espacio y territorio

Henry Lefebvre nos advertía en los años '60 y '70 sobre el advenimiento de un proceso de urbanización general de la sociedad que traía consigo una nueva relación de la misma con el espacio. Se trata –afirmaba– de la *“producción del espacio en sí, y no de tal o cual objeto, o cuál cosa en el espacio”* (Lefebvre; 1974: 120). El espacio es definido como *“la materialización de la existencia humana”*, entendiendo que *“las relaciones sociales se proyectan en el espacio, se inscriben a sí mismas en el espacio a medida que se producen, de otra manera quedarían en una pura abstracción”* (1976: 121).

Lo que Lefebvre quería desterrar sigue apareciendo con mucha fuerza en la actualidad. Hace más de 30 años, desnudando el carácter político de

las representaciones del espacio, el autor decía: “¿Acaso el espacio efectivo sigue siendo un espacio homogéneo, vacío, a modo del espacio euclidiano, lleno de objetos, de cosas, de personas? No. Ese espacio instrumentalista, el de la representación, el de los tecnócratas, no es un espacio social realizado. En tanto que instrumentalista, tiende a restringirse, a encerrarse sobre sí mismo, a no admitir más que lo reiterativo, lo significativo reconocido. Sin embargo, en tanto que espacio de una práctica social, producido como tal, posee caracteres específicos y determinados” (1974: 124-125).

En este sentido, marca una ruptura con las concepciones más clásicas de espacio, que será tomada con enorme trascendencia en la consolidación de la Geografía crítica europea y latinoamericana. Se trata de las concepciones que se suelen sintetizar como de “espacio-continente” —de herencia kantiana y newtoniana—; es decir, un espacio a priori, geométrico, vacío y neutral, como un simple escenario de las relaciones sociales.

Es el primer intento de construir una teoría de la producción del espacio —aunque bien heterodoxo— con base en el materialismo histórico. Mientras Lacoste (1976), uno de los primeros geógrafos críticos, nos advertía sobre “la viudez” del espacio en Marx, el pensamiento de Lefebvre sentará las bases de lo que más adelante algunos geógrafos llamarán un *materialismo histórico-geográfico* (Harvey; 1998) para lograr la consideración conjunta del espacio social y del tiempo histórico en tanto productos sociales. La espacialidad se convierte así en productor y producto de lo social (Soja; 1985).

El territorio es un concepto más operativo en el campo de la Geografía, pero se ha expandido a diversas ciencias sociales que se ocupan de los procesos de producción del espacio (Schneider y Tartaruga; 2008). La intensificación de su uso se da desde dos perspectivas: una más hegemónica, donde se insiste con la concepción de soporte de las relaciones sociales, en su mayoría centradas en estudios locales, sin hacer referencia a los procesos que los generan; y otra surgida como fuerte respuesta, problematizando el concepto, preguntándose cómo las diferencias de la producción espacial y territorial son organizadas y reproducidas, y por qué relaciones de poder y clases sociales.

Yendo a los primeros aportes que marcan un resurgimiento del territorio como concepto crítico y explicativo de la realidad, es importante destacar a autores como Sack ([1996] 1986) y Raffestín (1993 [1980]).

Raffestín lo define como “la expresión espacial del poder fundamentada en relaciones sociales” (144). En su obra, con una clara influencia foucaultiana, hace hincapié en la multidimensionalidad del poder, rompiendo el cerco

que lo asociaba al poder del Estado, y por lo tanto a la acepción clásica que asociaba el territorio a su delimitación jurídico-política.

En el mismo sentido, Robert Sack (1996 [1986]) destaca su carácter socio-histórico, los territorios en constante disputa y movimiento: un área puede ser utilizada como un territorio en un momento o período cualquiera y perder esta calidad en otro. En sus palabras, *“un área para ser territorio necesita de un esfuerzo constante para mantener las estrategias para influenciar y controlar el acceso a través de sus límites, y cuando estos cesan el atributo territorial también lo hace”* (4).

En ese sentido, dan inicio a la ruptura ideológica escondida tras las acepciones fijas del concepto, la coincidencia con los límites jurídico-políticos de los Estados Nación, proponiendo estudiarlo en sí, en su historia, en su conformación y en su conflicto, no sólo entre naciones, sino también entre clases. Se irá consolidando un campo donde lo territorial no comprende al territorio en sí mismo, como cosa, como presupuesto, como dato geográfico, sino que al problematizarlo se lo entiende como el resultado del uso que hacen del espacio los hombres y mujeres. Es decir, el territorio es tomado como objeto de análisis social en tanto construcción humana, un “cuadro de vida” (Santos; 2000) socialmente apropiado.

En América Latina, es en Brasil donde se ha llevado más fervientemente el debate en torno al territorio, y donde se ha generado un campo de estudios consolidados en la temática. Bertha Becker (1983) trae a la geografía brasilera las ideas de Raffestin (1993 [1980]), recuperando la fuerza del concepto. Así, es utilizado para destacar la importancia del lugar frente a las verticalidades homogeneizadoras de la mundialización y globalización (Santos; 2005). En el mismo sentido, lo vemos en la discusión sobre el mito de la desterritorialización (Haesbaert; 2004); para el estudio de la cuestión agraria (Oliveira 2001; Fernandes 2006; Saquet 2008) o los *“seringueiros”* en el Amazonas y las diferentes visiones sobre el desarrollo (Porto Gonçalves; 2001); en ámbitos urbanos en la lucha por el espacio público (Valverde; 2004), entre muchos otros.

Oliveira problematiza la relación entre espacio y territorio: *“es fundamental comprender que el espacio es una propiedad que el territorio posee y desenvuelve. Por eso, es anterior al territorio. El territorio, a su vez, es un espacio transformado por el trabajo y, por tanto, una producción humana, por lo tanto, espacio de lucha de clases o fracciones de clase siendo, en consecuencia, el lugar de lucha cotidiana de la sociedad para su devenir* (Oliveira; 2001: 3). Si bien el autor no toma la concepción de Lefebvre o Santos de Espacio —o por lo menos la cosifica—, sí debemos resaltar que el concepto de territorio

gana en operatividad y permite enfatizar la disputa y lucha por su apropiación, dominación y delimitación.

Haesbaert (2004) marca una doble connotación del concepto, material y simbólica: por un lado, aparece asociado a la dominación de la tierra y a la inspiración del terror<sup>2</sup>; por otro, inspira una identificación (positiva) y una apropiación simbólica.

Otra definición interesante es la de Souza, para quien el territorio es *“el espacio determinado y delimitado por y a partir de relaciones de poder, que define, así, un límite y que opera sobre un sustrato referencial. El territorio es definido a partir de relaciones sociales pudiendo estar relacionado a diferentes escalas de análisis y por procesos económicos, políticos y/o culturales”* (Haesbaert; 2007: 91).

La multidimensionalidad a que se refería Raffestin en la definición de territorio es retomada por autores como Haesbaert y Fernandes. El primero opone la existencia de “múltiples territorios” en permanente conflicto, por sobre la visión de “unifuncionalidad”, de territorio único, exclusivo que imponen las visiones más conservadoras, asociadas al espacio de gobierno.

En una misma línea argumentativa, Fernandes hace hincapié en una definición de *“territorio-clase”*. En palabras del autor, *“relaciones y clases sociales producen diferentes territorios y espacios que se reproducen en permanente conflictualidad”* (Fernandes; 2009: 203).

Haesbaert se aproxima a partir de la distinción realizada por Lefebvre entre espacios dominados y apropiados. Dominación se refiere al sentido más funcional, más concreto, asociado al valor de cambio. Apropiación es un proceso más simbólico, en el que se cargan las marcas de lo vivido y en el que predomina el valor de uso. El primero tiende a una visión más unifuncional, de territorio único; el segundo es siempre múltiple, diverso y complejo.

En la Argentina, el concepto reaparece desde esta perspectiva en el estudio de las disputas urbanas de las organizaciones piqueteras (Mazzeo 2004; Stratta y Barrera 2009). Mazzeo remarca la concepción del territorio como verbo (acción de sujetos) y no como sustantivo: *“Un espacio fundamentalmente humano hecho de relaciones y no de líneas, planos y volúmenes”* (Mazzeo; 2004: 98).

Para el autor, se fue configurando en la Argentina de las últimas décadas una *“territorialidad neoliberal”* en las zonas periféricas urbanas, materializada en *“espacios del obedecer”*. Alude a *“distintas formas de dominación y subordinación, al control social, a las peores versiones de la presencia estatal: la represión, el clientelismo y el patronazgo; en definitiva, remite al poder*

*pero también a las variadas formas de resistencia material y simbólica y a las modalidades de reconstrucción del tejido social, además confirma a la ciudad como territorio abierto de las disputas” (102).*

En un territorio, se articulan relaciones sociales y se gestiona el poder, de forma dialéctica y dinámica. La disputa por un territorio es entonces la disputa en torno a determinadas representaciones y formas de relaciones sociales enfrentadas.

## **El abordaje territorial en el estudio de asentamientos populares en la RMBA**

Los asentamientos populares son una forma distintiva de urbanización informal. Entendemos por esta última la producción de ciudad desde los sectores populares, caracterizada por la irregularidad en la forma de acceso al suelo –transgrediendo la propiedad y/o disposiciones reglamentarias– y la autoconstrucción de viviendas (Duhau 1998; Jaramillo 2008). Estos fenómenos han sido estudiados por diversos autores en toda América Latina, pero, fundamentalmente, en los países donde la presencia de distintas formas de urbanización informal era ya muy significativa desde mediados del siglo XX, como Perú, Brasil, México y Colombia (Duhau 1998; Riofrío 2001; Abramo 2003; Jaramillo 2008; entre otros).

En la Argentina, el fenómeno históricamente más característico es lo que se ha denominado “villa miseria” o “de emergencia”, surgida en las décadas del ‘30 y ‘40, en los inicios de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones y la concomitante descomposición de las economías rurales del interior. Se caracterizan por tramas irregulares –no amanzanadas–, respondiendo a la sumatoria individual de nuevas familias, y no a una planificación de una vez. Se ubican en su gran mayoría en la ciudad de Buenos Aires y primer cordón del conurbano bonaerense (Ratier, Bellardi y De Paula 1986; Gravano y Gruber 1991; Ziccardi 1983; Cravino, 2006).

Desde los años ‘80 aparece una nueva forma de urbanización informal en nuestro país, los llamados “asentamientos populares”, con una serie de características propias. Se ubican sobre terrenos periféricos, y –por lo general– en malas condiciones ambientales (basurales, pajonales, terrenos inundables), donde las restricciones reglamentarias impiden a los dueños la posibilidad de explotarlos. En su forma se caracterizan por ser regulares, planificados y amanzanados, pues intentan asimilarse a la cuadrícula de la urbe formal.



Si bien el análisis estructural aquí presentado podría enmarcar los diferentes tipos de urbanizaciones de los sectores populares, creemos que los asentamientos –por sus características de organización desde sus inicios, por la especificidad de su carácter periférico y la consecuente (relativa) menor valorización capitalista de sus tierras, y por ser la forma más expandida espacialmente en los últimos años– toman características propias y distintivas.

¿Por qué surgen y como se desarrollan? En el siguiente apartado intentaremos plantear algunas hipótesis al respecto, desde un abordaje territorial y en dos planos: lo que denominamos el *proceso de territorialización excluyente* y la *dinámica conflictiva por las formas de gestión del territorio*.

## **Una territorialización excluyente y periférica de los sectores populares**

Entendemos por territorialización a los procesos fundantes, creadores y delimitadores de territorios. En otras palabras, el proceso constitutivo de un territorio a partir de las configuraciones espaciales resultado de relaciones de poder en la ciudad.

En ese sentido, planteamos el proceso de territorialización excluyente y periférico de los sectores populares como resultado de una nueva configuración urbana y una nueva estructura social asociada, fundadas durante la dictadura militar, profundizadas en la década del '90, y sin mayores modificaciones en la década del 2000.

El surgimiento de los asentamientos populares es explicado a partir de una serie de procesos, en general de la coyuntura de fines de los '70 y principios de los '80, experiencias que dieron lugar a un número importante de investigaciones.

Estos estudios (Cuenya 1985 y 1987; Fara 1988; Gazzoli y Pastrana 1990; Merklen 1997) han explicado su origen a partir de la confluencia de varios procesos: en primer lugar, las transformaciones en la estructura social y el empobrecimiento de vastas porciones de la población del país, producto de las primeras medidas neoliberales de la última dictadura militar. En segundo lugar, en lo que respecta a la política habitacional y de configuración urbana, se asistió a un conjunto de procesos y políticas que condujeron al estrechamiento en las opciones de acceso al hábitat de vastos sectores de la población: erradicación de villas en la ciudad de Buenos Aires, descongelamiento del precio de los alquileres, modificación de las normas sobre usos del suelo, dificultad del acceso a los créditos de vivienda, entre otras.

En otros casos, la explicación es restringida a un fenómeno técnico, como la sanción de la ley 8.912 en la provincia de Buenos Aires, que limitaba la posibilidad de lotear tierra sin los servicios esenciales, lo que encarecía el costo del loteo para los operadores inmobiliarios y, por lo tanto, hacía poco rentable el mercado de suelo de la periferia urbana. Esto le dio fin al “loteo popular”, como forma característica de acceso a los sectores populares, en particular obreros industriales.

Pero este proceso debe encuadrarse en una transformación que comenzó a darse tanto en la estructura social de la Argentina, como en las formas de producción de espacio urbano de la etapa neoliberal: 30 años de asentamientos populares en la RMBA nos pueden permitir ahora una mirada más estructural. Tomas de tierras de este tipo se siguen produciendo en gran cantidad en la región; es por eso que planteamos la necesidad de estudiar los asentamientos populares como un emergente histórico de urbanización. Una hipótesis que podríamos enunciar es que son la forma más característica (no la única) de hábitat de los sectores populares en la configuración urbana en la etapa neoliberal, resultado de un proceso de exclusión territorial, de pérdida histórica en la lucha de clases de la centralidad urbana de los sectores populares.

Esta territorialidad periférica y excluyente de los sectores populares surge a partir de la conjunción de varios procesos, fuertemente asociados:

**a. El derrotero de los pobres urbanos:** A diferencia de la gran mayoría de los países de América Latina —donde la estructura social es desigual, con vastos sectores en la economía informal desde antaño—, la sociedad argentina se caracterizó desde los años '40 por ser una sociedad fuertemente salarial (Svampa; 2006). La explicación del surgimiento tardío de los asentamientos debe tener en cuenta el análisis de la cuestión social en Argentina; en concreto, la pérdida de las bases de sustentación de dicho modelo. Y las nuevas características de los pobres urbanos<sup>3</sup> (Svampa 2005; Merklen 2005).

Los procesos de exclusión, informalidad y empobrecimiento masivo llevaron a una fuerte producción de la ciudad a partir de la lógica de la necesidad. A los pobres urbanos se les dificultó cada vez más el acceso a la tierra y la vivienda a partir de los procesos formales de mercado.

**b. La política urbana del Neoliberalismo.** A partir de la última dictadura militar se inició un proceso de desplazamiento de los sectores populares del centro urbano e industrializado hacia la periferia de la ciudad. Como bien señala Oslack (1991), el gobierno militar tenía por fin modificar profundamente el

patrón de estructuración urbana, dando a entender una “jerarquía” del espacio urbano metropolitano.

Luego, en los '90, la política urbana excluyente comenzó a consolidarse con políticas de “renovación urbana” en barrios centrales de la Ciudad de Buenos Aires, lo que provocó la gentrificación de espacios otrora con fuerte presencia popular (Puerto Madero, Abasto, La Boca, San Telmo, entre otros). El “boom” inmobiliario –para clases medias y altas– recuperaba el centro de las ciudades al mismo tiempo que esas clases se expandían a la periferia con el auge de los Barrios Privados y Countries sobre las principales vías de comunicación, con lo que se hizo cada vez más evidente la disputa –para nada pareja– por la totalidad del suelo urbano.

Como resultado de este proceso, los pobres urbanos disputan ahora el suelo periférico, por lo que más que “fragmentación” –desde el punto de vista de los sectores populares– podemos pensar que existe un proceso de aumento de la exclusión territorial<sup>4</sup>.

**c. Las nuevas formas de la política pública, en particular de la asistencia social, y de estatalidad en la periferia urbana:** A los fines de atenuar sus efectos sobre los sectores más vulnerables de la sociedad, los sucesivos gobiernos desarrollaron una serie de acciones de carácter paliativo. Entre ellas interesa considerar las denominadas políticas sociales focalizadas, que tienen su fundamento en la restricción de los recursos financieros derivada de la necesidad de disminuir el gasto público, la concepción de la pobreza y marginalidad como “efectos transitorios no deseados”, la necesidad de mantener la paz social mediante la asistencia a los sectores marginados y la puesta en marcha de un complejo entramado de planes, programas y proyectos de carácter social en el marco de los parámetros de eficacia y eficiencia requeridos por el nuevo modelo (González y otros; 2010). Esta política irá generando una *nueva forma de estatalidad en la periferia urbana*, caracterizada por la omnipresencia, la discreción y la puja entre asistencia y acumulación política a nivel local.

**d. La proliferación de organizaciones sociales y otro tipo de actores locales en la disputa por la gestión del territorio**

Los programas mencionados presentan en su retórica un “llamado a la autoorganización” para aquellos que no podían integrarse de forma individual en los mercados. De este modo, estas nuevas formas de la política pública para los sectores marginales tendrán fuertes consecuencias territoriales. Los asentamientos populares son, así, fuertemente territorializados a partir de la disputa por el sentido que toman las relaciones sociales barriales por dife-

rentes tipos de actores locales que administran recursos y poder en el nivel barrial.

“El nuevo mundo comunitario de los pobres urbanos” (Svampa; 2006) va a mostrar una proliferación de actores locales de todo tipo: organizaciones piqueteras con diferentes lógicas de construcción barrial, ONGs, Iglesias católica y pentecostales, punteros políticos y comedores más o menos independientes del poder político, entre otros. Así, se irá configurando una disputa por la gestión del territorio, por el sentido que toman las relaciones sociales que allí suceden, en los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos. Las acciones se desarrollarán en un abanico que va desde aquellas fuertemente reproductoras de la lógica de dominación y control hasta aquellas de resistencia y proyectivas de otro tipo de relaciones sociales.

## **La dinámica territorial de los asentamientos populares: historia, actores y tramas**

Como decíamos, desde los años '80 aparece una nueva forma de urbanización informal en nuestro país, los llamados “asentamientos populares”, con una serie de características propias en su trazado, en su ubicación y en su organización.

Las territorialidades, es decir, la expresión espacial de las relaciones de poder características de su producción en la acción de los actores, se han ido modificando a lo largo del tiempo, en función de los contextos políticos, económicos y sociales. Mientras que la densidad asociativa de los sectores ha ido en aumento, el Estado ha ido modificando y desarrollando sus prácticas e intencionalidades, y es cada vez más conflictiva la lucha por su legitimidad social y su sentido político.

Los estudios de las primeras experiencias a que aludíamos en el apartado anterior (Cuenya 1985 y 1987; Fara 1988; Gazzoli y Pastrana 1990; Merklen 1997) evidenciaron también sus novedosas formas político-organizativas, caracterizadas por una amplia participación democrática y autónoma con respecto a la competencia político-partidaria.

En este sentido, se afirma que a partir de un fuerte embrión organizativo basado en las Comunidades Eclesiales de Base –emparentadas con la Teología de la Liberación– estas organizaciones sociales tuvieron una amplia participación y representatividad (asambleas, delegados por manzana y asentamiento comisiones especiales destinadas a distintos aspectos comunitarios de la ocupación). Se presentaban frente al Estado con una única posición. A

su vez, la organización adaptaba territorialmente el típico modelo organizativo sindical de la fábrica. Como afirma Cuenya: *"...eran intentos de asimilarse al resto de la ciudad y constituirse en un barrio más, buscando adaptarse a las exigencias legales en términos de utilización del suelo para vivienda: respeto estricto de las medidas de los lotes y de las manzanas, en el trazado de las calles y de las veredas. El barrio adquiriría unidad y se presentaba frente al sistema político como una organización monolítica con una única posición."* (Cuenya; 1985: 29).

Durante la década de los '90 llama la atención la escasez de trabajos sobre los fenómenos de urbanización informal, aunque podemos afirmar que continuaron las tomas de tierras y la constitución de asentamientos populares<sup>5</sup>.

Cravino (2001) destaca que el Estado creó programas que cubrían muy parcialmente la problemática y que presentaron una actuación fragmentada, puntual y teñida de lógica de acumulación política. En ese sentido, Merklen (1997) da cuenta de la llegada de un segundo momento en la vida de estos asentamientos populares inaugurado a fines de la década del '80, y consolidado en la década del '90: con la llegada del peronismo al gobierno de la provincia de Buenos Aires (1987), se plantea un nuevo vínculo, ya no conducido por el deseo de erradicarlos. El partido ahora gobernante inicia un camino de cooptación e incorporación de los dirigentes barriales al juego de la competencia política. Este segundo momento en la vida de los asentamientos estaría intensamente marcado por la aparición de un fuerte entramado asistencial/clientelar.

A fines de la década del '90, aparece un nuevo actor social que va a hacer aún más complejo el escenario barrial: las organizaciones de desocupados, los piqueteros. Si bien comparten ciertos repertorios en común, el universo de organizaciones de este tipo está constituido por lógicas diversas de construcción. Uno de los elementos novedosos de estas organizaciones es la autoorganización colectiva del trabajo, que fue posible gracias a la resignificación de los planes sociales cuya exigencia de contraprestación en horas de trabajo, una vez en manos de las organizaciones piqueteras, fue orientada hacia el trabajo comunitario (comedores, roperos, emprendimientos productivos, actividades políticas, culturales, formativas, etc.) y el mejoramiento del equipamiento de sus barrios (Svampa 2005 y Merklen 2005). A su vez, recuperan de las experiencias de tomas de tierras de los primeros años '80 ciertas formas organizativas y, al mismo tiempo, cierta demanda orientada al derecho a la vivienda y participación activa en la organización de tomas de tierras.

El nuevo mundo comunitario se complementa además con la proliferación de ONGs de todo tipo e instituciones eclesásticas en la gestión de políticas sociales a escala territorial, con fuerte presencia y poder.

Desde el 2003, un contexto menos represivo para realizar tomas de tierras y la entrada en un contexto de mejora (limitada) de los ingresos de los sectores populares –condición necesaria para emprender la estrategia de la autoconstrucción– parece provocar una “nueva oleada” de asentamientos (Cravino; 2008).

Estos asentamientos populares se producen desde una lógica mucho más compleja: desde la propia actuación y presencia del Estado cada vez más desarrollada; y desde nuevos y heterogéneos actores que actúan en lo local, con diferentes formas de relacionarse con el Estado y el sistema político, quienes –a su vez– proyectan y producen el territorio desde lógicas cada vez más heterogéneas.

En definitiva, presentamos una tipología de tres tipos de “modelos” de asentamientos, producto de la dinámica histórica y geográfica de los últimos 30 años, que se superponen en la actualidad:

- El de **organización monolítica**: Responde a las primeras experiencias, que sobre la base de militancia política de organizaciones piqueteras es recuperado, y disputa al Estado las formas en que se gestiona el territorio. Son los asentamientos más organizados y planificados.
- El de **organización vertical**, sobre la base de redes asistenciales: Surge a fines de los '80, pero sobre todo se expande en la década del '90; aún hoy son importantes. Se trata de asentamientos producidos y gestionados sobre la base de redes asistenciales/clientelares bajo forma de patronazgos de dirigentes políticos locales. Con ellos se gestionan programas de regularización, vivienda y asistencia alimentaria.
- El de **organización compleja**, dentro del cual coexisten diversos actores cooperando y/o disputando la forma en que se gestiona el territorio: Es el más difundido. Diferentes tipos de actores locales (organizaciones piqueteras, ONGs, Iglesias, punteros políticos, instituciones estatales locales, etc.) disputan, cooperan y coexisten en la gestión local de los asentamientos.

Estos tres modelos son tipos ideales; en la mayoría de los casos se superponen. Así, encontramos asentamientos donde domina una organización monolítica, coexistiendo con una organización vertical; o bien organizaciones complejas, pero con un claro actor hegemónico.

## A modo de conclusión

En el presente trabajo hemos presentado algunas líneas teóricas y argumentativas sobre la territorialización de los pobres urbanos y las terri-

torialidades emergentes en una de las formas relativamente novedosas de urbanización informal en la RMBA: los asentamientos populares.

Nos hemos centrado en una de las dimensiones del territorio: su dimensión sociopolítica. Si bien reconocemos que en la multidimensionalidad del territorio existen otras dimensiones de suma importancia (como la económica o la cultural), creemos que la primera cobra en los tiempos actuales la relevancia más estructurante de los asentamientos.

El abordaje territorial nos renueva la pregunta por la génesis de los procesos, sin dejar de considerar la acción de los sujetos como agentes de cambio. A su vez, nos permite romper con las miradas de “comunidad armónica y solidaria” que la mayoría de los estudios y –sobre todo– las políticas públicas descentralizadas y focalizadas tienen –implícita o explícitamente– sobre los procesos locales.

En definitiva, este artículo pretendió ser una aproximación al tema y dejar puertas abiertas para seguir trabajando. Hemos planteado hipótesis que no pretendimos verificar en el presente trabajo. El propósito fue abrir caminos de indagación, que sobre la base de estudios empíricos nos permitan llegar a conclusiones más contundentes.

## Bibliografía

- AGOSTINIS, Silvia; GAZZOLI, Rubén y PASTRANA, Ernesto (1990) *Las tomas de tierras en el Gran Buenos Aires, primer informe de investigación*. Buenos Aires, PROHA.
- BECKER, Berta (1983) “El uso político del territorio. Consideraciones a partir de una visión del Tercer Mundo”. En: *Revista Geográfica de América Central*, N° 17 y 18, Segundo Semestre de 1982 - Primer semestre de 1983. Heredia, Costa Rica, Universidad Nacional, pp. 13- 26. Disponible en [www.geo.una.ac.cr](http://www.geo.una.ac.cr).
- BELLARDI, Marta y DE PAULA, Aldo (1986) *Villa Miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- CLICHEVSKY, Nora (1990) *Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana*. Buenos Aires, GEL-IIED-AL.
- CRAVINO, Cristina (2001) “La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos de ocupaciones de tierras en el Gran Buenos Aires”. En: *Latin tenure issues en Latin América*. SLAS, Conference, Birmingham.

- CRAVINO, Cristina (2006) *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines, UNGS.
- CRAVINO, Cristina (2008) *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines, UNGS.
- CUENYA, Beatriz (1985) *Asentamientos populares en el Gran Buenos Aires. Dos estudios de caso*. Buenos Aires, CEUR.
- DUHAU, Emilio (1998) *Hábitat popular y política urbana*. México D.F., Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco.
- FARA, Luis (1985) "Luchas reivindicativas en un contexto autoritario. Los asentamientos de San Francisco Solano". En: JELIN, E. (comp.) *Los nuevos movimientos sociales*. Buenos Aires, CEAL.
- FERNANDES, Mançano (2006) "Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales. Contribuciones teóricas para una lectura geográfica de los movimientos sociales". UNESP, Campus de Presidente Prudente. Disponible en [www.prudente.unesp.br/dgeo/nera](http://www.prudente.unesp.br/dgeo/nera).
- FERNANDES, Mançano (2009) "Sobre a tipologia de territórios". En SAQUET, Marcos y SPOSITO, Eliseu (orgs.) *Territórios e territorialidades. Teorias, procesos e conflitos*. San Pablo, Expressão Popular.
- GAZZOLI, Rubén (2007) *Vivienda Social. Investigaciones, ensayos y entrevistas*. Buenos Aires, Nobuko.
- GONZÁLEZ, Pablo; RELI, Mariana; PERDONI, Sergio y PINTOS, Patricia (2010) "Notas sobre las organizaciones de base territorial en la gestión de programas sociales ante los cambios en el modelo asistencial público: el caso del barrio Las Malvinas de La Plata". En: ADRIANI, Héctor Luis; SUAREZ, María J. y PINTOS, Patricia (Comps.) *Actores, estrategias y territorio. El Gran La Plata de la crisis de convertibilidad al crecimiento económico*. En prensa.
- GRAVANO, Ariel y GUBER, Rosana (1991) *Barrio sí, Villa También*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- GRILLO, Oscar; LACARRIEU, Mónica y RAGGIO, Luis (1995) *Políticas sociales y estrategias habitacionales*. Buenos Aires, Espacio.
- HAESBAERT, Rogerio (2004) *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Río de Janeiro, Bertrand Brasil.
- HARVEY, David (1998) *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu.



- JANOSCHKA, Michael (2002) "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización". En Revista *Eure*, V. 28, N° 85, diciembre de 2002, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: [www.eure.cl](http://www.eure.cl).
- JARAMILLO, Samuel (2008) "Reflexiones sobre la "informalidad" fundaria como peculiaridad de los mercados de suelo en las ciudades de América Latina". En: *Territorios*, 18-19, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 11-53. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx>.
- LACOSTE, Yves (1976) *La Geografía: Un arma para la guerra*. Madrid, Anagrama.
- LEFEBVRE, Henry (1974) "La producción del espacio". En: *Papers: revista de Sociología*, n° 3, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 219-229.
- LEFEBVRE, Henry (1976) *Espacio y Política: El derecho a la ciudad, II*. Madrid, Península.
- LOBATO CORREA, Roberto (1995) "Espaço, um conceito-chave da geografia". En CASTRO, Iná; COSTA GÓMEZ, Paulo y LOBATO CORREA, Roberto (orgs.) *Geografia: conceitos e temas*. Río de Janeiro, Bertrand Brasil.
- MAZZEO, Miguel (2004) *Piqueteros: Notas para una tipología*. Buenos Aires, Cuadernos del FISyP, Manuel Suárez Editor.
- MERKLEN, Denis (1997) "Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano bonaerense". En: *Nueva Sociedad*, N° 149, México D.F., pp. 162-177.
- MERKLEN, Denis (1997) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983- 2003)*. Buenos Aires, Gorla.
- OLIVEIRA, Arivaldo (2001) "A Geografia Agraria e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro". Citado en STRATTA, Fernando y BARRERA, Mariano (2009). *El tizón encendido. Protesta social, conflicto y territorio en la Argentina de la posdictadura*. Buenos Aires, Editorial el Colectivo.
- OSZLAK, Oscar (1991) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Humanitas-CEDES.
- PORTO GONÇALVES, Carlos Walter (2001) *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. México, D.F., Siglo Veintiuno editores.
- RAFFESTÍN, Claude (1993 [1980]). *Por uma geografia do poder*. San Pablo, Atica.

- RATIER, Hugo (1985) *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires, CEAL.
- RIOFRÍO, Gustavo (2001) "Evaluando políticas de formalización: formalidad sostenible para el Perú". En *Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano*. Massachussets, Lincoln Institute of Land Policy.
- SOJA, Edward (1985) "La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa". En: GREGORI, Dereck y URRY, John (eds.) *Social Relations and Spatial Structures*, Londres, Macmillan.
- SACK, Robert (1996 [1986]) *Human Territoriality: Its Theory and History*, Cambridge University Press. Traducción interna de la Cátedra de Introducción a la Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1996.
- SANTOS, Milton (2000) "El territorio: Un agregado de espacios banales". En *Boletín de Estudios Geográficos*, N°. 96, pp. 87-96. Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo.
- SCHNEIDER, Sergio y PEYRÉ TARTARUGA, Iván (2006) "Territorio y enfoque territorial: de las reformas cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales". En: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo y LATTUADA, Mario (Comps.) *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- SOUZA, María Adelia (1995) "O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". En CASTRO, Iná; COSTA GÓMEZ, Paulo y LOBATO CORREA, Roberto (orgs.) *Geografia: conceitos e temas*. Río de Janeiro, Bertrand Brasil.
- STRATTA, Fernando y BARRERA, Mariano (2009) *El tizón encendido. Protesta social, conflicto y territorio en la Argentina de la posdictadura*. Buenos Aires, Editorial el Colectivo.
- SVAMPA, Maristella (2006) *La sociedad excluyente*. Buenos Aires, Taurus.
- VALVERDE RAMOS, Rubén (2004) "Transformações no conceito de território: competição e mobilidade na cidade". En *GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, N° 15, pp. 119 - 126.
- ZICCARDI, Alicia (1983) "Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 45, N° 1 (Enero- Marzo, 1983), pp. 45-67. México D.F., UNAM.

## Notas

<sup>1</sup> En una gran parte de los estudios se suele entender por asentamientos populares o informales a la totalidad de las formas de urbanización popular. Con fines prácticos, consideraremos aquí como asentamientos a aquella forma distintiva amanzanada, de trazado regular, tal cuál se define arriba; y por urbanización popular, a la totalidad de los fenómenos de este tipo.

<sup>2</sup> Etimológicamente, la palabra *territorio* viene tanto de *terra-territorium* (tierra dominada) como de *terreo-terror* (terror, aterrorizar) (Haesbaert; 2007).

<sup>3</sup> Los asentamientos populares son un fenómeno relativamente nuevo en la Argentina, pero no en la mayor parte de los países latinoamericanos.

<sup>4</sup> Existen muchos estudios en la actualidad que marcan una tendencia en las ciudades latinoamericanas hacia la fragmentación territorial. La metáfora de la tendencia hacia una “ciudad de islas” (por ejemplo, Janoschka 2002) creemos que esconde un proceso de fuerte exclusión territorial. Mientras que los sectores medios y altos –sectores en los cuales se centran muchos de estos estudios– eligen los lugares donde habitar, creando nuevas centralidades (como los bordes de autopistas), los pobres urbanos no recuperan centralidad. Todo lo contrario: deben ahora disputar también en la periferia. A ello podemos sumarles los procesos de gentrificación en áreas centrales de la ciudad de Buenos Aires.

<sup>5</sup> Cravino (2001) llama la atención sobre la inexistencia de datos certeros, y fundamenta esta afirmación en los casos registrados por los medios de comunicación, y por lo que dan cuenta las organizaciones sociales barriales, y los funcionarios municipales y provinciales.